

CEsA

Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento
Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa

Colecção

Documentos de Trabalho

nº 93

Raquel Faria

A Cooperação multilateral no contexto da União Europeia: O caso português

Lisboa
2011

*O CEa não confirma nem infirma
quaisquer opiniões expressas pelos autores
nos documentos que edita.*

**A Cooperação multilateral
no contexto da União Europeia:
O caso português.**

Lisboa, 2011

Raquel Faria

**CEsA
Centre of African and Development Studies
Faculty of Economics and Management
Technical University of Lisbon**

“ (...) Mas sem a perspectiva histórica, todo o campo das relações internacionais perde o sentido, devorado pelas falácias do tempo contemporâneo que ainda sobrevivem, apesar dos ganhos consolidados do método científico e da cautela dos métodos da história (...) ”.

in António Marques Bessa

“ (...) E existe, portanto uma história viva, que não é o estudo do passado para reviver, mas o estudo do presente iluminado pelo passado (...) ”.

in Magalhães Godinho

Índice:

1. Introdução	5
2. A Cooperação Internacional da CEE até a UE:	
a) Contextualização histórica e evolutiva;	6
b) Ajuda Pública ao Desenvolvimento;	9
c) Formas de Cooperação.	9
3. A política de Cooperação em Portugal	13
4. A Cooperação Multilateral Portuguesa:	
a) Contextualização e princípios orientadores;	15
b) Objectivos;	17
c) A estratégia de Cooperação no quadro da UE.	17
5. Conclusão	20
6. Bibliografia e netografia	22
7. Anexos:	
Anexo I - «Portugal tem de ultrapassar Cooperação concentrada na lusofonia»	25
Anexo II - «Os desafios da Cooperação portuguesa» de João Gomes Cravinho (Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação)	26

1. Introdução

O presente trabalho desenvolvido no âmbito da unidade curricular Império e Pós-colonialismo 3, do doutoramento em Altos Estudos em História – Época Contemporânea, visa responder a um dos seus objectivos inicialmente propostos. O mesmo desenvolveu-se tendo por base a bibliografia sugerida pelos docentes Dr. Eduardo Catroga e Dr. João Avelãs Nunes (para além da que constava no plano de trabalhos inicialmente proposto), bem como todas as suas informações e sugestões gentilmente cedidas, as quais aproveito para agradecer desde já pois revelaram-se cruciais para o seu desenvolvimento.

Deste modo, e uma vez feitos os agradecimentos necessários, passemos à apresentação da estrutura do trabalho que irá desenvolver-se, em linhas gerais, nos seguintes moldes: numa primeira fase será efectuada uma breve contextualização histórica e evolutiva da Cooperação Internacional desde o período da Comunidade Económica Externa (CEE) até à actual União Europeia (UE), referenciando-se as diferentes formas de Cooperação que acompanharam essa mesma evolução. Posteriormente, e partindo de uma abordagem geral de Cooperação Internacional, o documento focalizar-se-á numa modalidade de Cooperação específica (Cooperação Multilateral) relativa, igualmente, a um país específico da União Europeia, neste caso Portugal (a política de Cooperação portuguesa: a Cooperação multilateral).

Assim, e no âmbito da política de Cooperação Multilateral portuguesa, os princípios pelos quais se rege, os seus objectivos, a sua relação com os Países de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e a sua estratégia no quadro da União Europeia (UE) serão pontos igualmente abordados. Finalmente, será desenvolvida uma conclusão que se perspectiva ser uma análise reflexiva em relação à informação apresentada ao longo de todo o documento.

2. A Cooperação Internacional da CEE até à UE:



“ (...) Podemos avançar para um período de grande progresso e para a erradicação da pobreza no mundo. Ou podemos continuar a assistir ao crescimento da pobreza, da exclusão, da guerra, da degradação do ambiente. Nenhuma destas possibilidades é inevitável. O futuro é uma questão de vontade política e de escolha e o cinismo e o pessimismo são inimigos do progresso (...) ”.

(adaptado de Clare Short, Secretária de Estado para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, Livro Branco, 2000).

a) Contextualização histórica e evolutiva

Depois de um período conturbado não só do ponto de vista económico, mas também político e social, gerado pela II Guerra Mundial, a Cooperação para o Desenvolvimento emerge na decorrência de uma preocupação central por parte dos países mais desenvolvidos: a problemática do subdesenvolvimento. De facto, a independência de muitas ex-colónias veio revelar a “triste” realidade destas, sendo essencial, a ajuda dos países economicamente mais favorecidos. Desenvolver meios que fossem, progressivamente, colmatando a situação de pobreza extrema desses países era imperativo. Mas, com a Guerra Fria, o desenvolvimento dos países mais pobres viu-se ultrapassado por uma outra preocupação: evitar a guerra.

O subdesenvolvimento passou assim para segundo plano, pelo menos até finais dos anos 40, sendo “repescado” com o estabelecimento do plano Marshall¹ (Junho de 1947, Harvard), que veio dar origem à Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE), passando a assumir, passados 13 (treze) anos, em 1961, a designação de Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE).

Independentemente, da importância que os diversos factores históricos até então referidos tiveram no âmbito da Cooperação para o Desenvolvimento Internacional², é indubitável que a política a esta temática subjacente³, tem como grande marco histórico o Tratado de Roma, que em 1957 instituiu a Comunidade Económica Europeia (CEE). Com este tratado, todos os países signatários, nomeadamente a Alemanha Federal, a França, a Itália e os países Benelux, demonstraram a vontade de ajudar todas as suas colónias e todo o território ultramarino, procurando fomentar meios para que de uma forma ou de outra contribuíssem para o seu desenvolvimento. Porém, apesar do Tratado de Roma “ (...) proclamar a solidariedade que liga a Europa aos países ultramarinos e afirme a necessidade de assegurar o desenvolvimento e a prosperidade destes, não foi encontrada uma base firme para uma verdadeira política de Cooperação, mas iriam germinar os fundamentos de uma verdadeira política europeia de Cooperação para o Desenvolvimento (...) ” (Leite, Mário (2010))⁴. E é precisamente com estes fundamentos, que a 20 de Julho de 1963 e a 29 de Julho de 1969, surgem as convenções de Yaoundé I e II, marcando o início de uma nova fase nas relações entre a CEE e os Países em Vias de Desenvolvimento (PVD) e os 18 (dezoito) Estados Africanos e

¹ Anunciado durante um discurso no estabelecimento universitário de Harvard, por George Marshall. Tinha como grande propósito criar condições para que a democracia fosse implementada nos países europeus, tornando-os dependentes economicamente dos Estados Unidos da América (Informação disponibilizada pela Infopédia no link, acedido a 18 de Janeiro de 2011, [http://www.infopedia.pt/\\$plano-marshall](http://www.infopedia.pt/$plano-marshall)).

² Assenta em dois grandes domínios: a economia do desenvolvimento e as relações internacionais.

³ Temática da Cooperação para o Desenvolvimento.

⁴ Leite, Mário (2010), “A Cooperação Europeia e o desenvolvimento de Cabo Verde”, Lisboa, UTL – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Malgaches Associados (Silva, António, et al, (1986))⁵. A partir da primeira convenção, os países signatários dedicaram particular atenção aos países do continente africano devido à enorme fragilidade económica e social que os caracterizavam. Posteriormente, em 1969, esse mesmo apoio estendeu-se às colónias pertencentes à Inglaterra e à Alemanha. Independentemente, dos países que receberam particular atenção pelas difíceis condições em que se encontravam, o que é certo é que ambas as convenções marcam o início de uma preocupação e de um objectivo, digamos, subjacente a toda a CEE: contribuir para o desenvolvimento dos países menos desenvolvidos através dos países mais desenvolvidos, os ditos países industrializados. A problemática do subdesenvolvimento, tal como nos finais dos anos 40 com o fim da II Guerra Mundial, volta a estar na ordem do dia, quando subjacente a toda e qualquer política de Cooperação para o Desenvolvimento.

Porém, é na década de 70 (setenta) que a Comunidade Europeia, muito em consequência do contexto político-económico internacional de então, procurou desenvolver uma política de Cooperação que pudesse ser aplicada não apenas a um país, mas a vários, assumindo assim, uma dimensão global. É neste sentido que, os chefes de Estado e de Governo, na cimeira de Paris em 1972, estabeleceram como um dos objectivos “ (...) reforçar e desenvolver a Cooperação política europeia mediante a elaboração e adopção de posições comuns e de uma acção comum – com base numa intensificação das consultas, no campo da política externa, aqui compreendida a coordenação das posições dos Estados-Membros sobre os aspectos económicos e políticos da segurança – para promover e facilitar o desenvolvimento progressivo de tais posições e de uma tal acção comuns num número crescente de sectores de política externa (...)”⁶. Igualmente, em 1973, com a adesão da Irlanda, da Dinamarca e do Reino Unido à Comunidade Europeia, a emergência de um quadro de Cooperação mais coerente e apropriado em virtude dos diversos países membros, era cada vez maior. Foi neste sentido que em 1975 com o acordo de Georgetown⁷ que se criou a ACP (grupo de países – África, Caraíbas e Pacífico).

Mas, apenas em 1975, é que a Cooperação e toda as políticas a esta associada, viriam a conhecer novos desenvolvimentos com as Convenções de Lomé que se revelaram cruciais nesta área. Como António Silva et. al (1986), menciona “ (...) introduziram uma alteração à filosofia jurídica que inspirara e orientara as duas convenções precedentes, substituindo o princípio de reciprocidade pelo do reconhecimento das desigualdades em matéria de desenvolvimento. Modificação que, sendo jurídica, iria não só provocar a criação de um certo número de estruturas inovadoras de Cooperação, mas ainda definir certas normas que colocam a Cooperação ACP/CEE na perspectiva de uma busca de soluções para os problemas do subdesenvolvimento em geral (...)”⁸. Efectivamente, estas convenções assumiram particular importância no diálogo Norte-Sul, ao nível da Cooperação político-económica. Não é por acaso que a convenção de Lomé I foi caracterizada por muitos como um modelo revolucionário, chegando a funcionar como uma “base” para o desenvolvimento de eventuais outras políticas de Cooperação ao nível Internacional.

Propósitos como o desenvolvimento de uma política de Cooperação global, segura e duradoura, desenvolvida tendo por base o respeito das decisões políticas e económicas de cada Estado envolvido e o constante diálogo entre o Conselho de Ministros ACP-UE, o Comité de Embaixadores ACP-UE e a Assembleia Paritária ACP-UE (Monteiro, R. L. (2001))⁹, foram os definidos em 1975, com a Convenção de Lomé I assinada a 28 de Fevereiro do mesmo ano e

⁵ Silva, António et al. (1986), “A Cooperação Portuguesa: balanço e perspectivas à luz da adesão à CEE e no alargamento da Convenção de Lomé III”, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.

⁶ Excerto retirado do documento “Origens da União Europeia”, disponibilizado no link (acedido a 15 de Janeiro de 2011), http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/np_MA_4861.pdf.

⁷ Acordo que implementou um quadro de Cooperação mais coerente nas suas diversas vertentes. Quadro esse, cuja necessidade já se fazia sentir à muito tempo.

⁸ Silva, António et al. (1986), “A Cooperação Portuguesa: balanço e perspectivas à luz da adesão à CEE e no alargamento da Convenção de Lomé III”, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.

⁹ Monteiro, Ramiro L. (2001), “A África na Política de Cooperação Europeia”, Lisboa, UTL - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

que se debruçou, essencialmente, sobre as questões da ajuda e das relações comerciais¹⁰ (promoção do acesso ao mercado da CEE por parte dos países parceiros; estabelecimento do STABEX¹¹ e de um preço mínimo para os países parceiros ao nível da exportação de um produto específico: o açúcar; e o fomento do desenvolvimento industrial). Com a convenção de Lomé I, verifica-se, sobretudo, o fomento de medidas no âmbito de uma política Cooperação económica.

Por outro lado, e apesar da convenção de Lomé II (31 de Outubro de 1979) seguir os objectivos da convenção Lomé I, assiste-se a um aperfeiçoamento dos mesmos e à criação do SYSMIN¹². Relativamente, ao aperfeiçoamento dos propósitos estabelecidos, E. R. Medeiros (1998)¹³, identifica assim, a liberalização dos produtos provenientes dos já referidos países parceiros (ACP), a expansão dos produtos de natureza agrícola cobertos pelo STABEX, o reforço de acções de assistência técnico-financeira em áreas como a geologia e a agricultura, o incentivo a investimentos privados e um melhor abastecimento dos parceiros ao nível de bens alimentares.

A convenção de Lomé III (Dezembro de 1985) deu continuidade a todos os objectivos estabelecidos pelas convenções anteriores de forma a prosseguir o aperfeiçoamento dos mesmos. Atribuiu particular importância a áreas directamente relacionadas com o desenvolvimento interno dos países ao nível do sector agrícola e do sector industrial e, sobretudo, da segurança ao nível dos bens alimentares (fomentar o desenvolvimento da produção de bens alimentares localmente e um consumo racional dos mesmos) (Monteiro, R. L. (2001))¹⁴.

Passados 4 (quatro) anos, assiste-se ao surgimento da convenção de Lomé IV, assinada a 15 de Dezembro de 1989, e que se diferencia das demais convenções, pelo facto de não ter um período de duração de 5 (cinco anos). De facto, esta convenção passa a ter um período de duração duas vezes maior (dez anos). Aspectos como o ajustamento estrutural, o ambiente, a demografia, o sector agrícola e industrial, a Cooperação sócio-cultural, o investimento, a dívida externa, os direitos do Homem e a boa governação foram alguns dos que foram focados e, inevitavelmente, seguidos pela convenção de Lomé IV. Surgia assim, uma nova política de Cooperação entre os 80 (oitenta) países: doze países da Europa e sessenta e oito da África, Caraíbas e Pacífico – ACP). No seguimento dos aspectos por esta focalizados, a Convenção de Lomé IV apesar de, e à semelhança das anteriores, dar continuidade às medidas inicialmente estabelecidas com a convenção de Lomé I, procurando aperfeiçoá-las, diferencia-se das demais por estabelecer medidas como a possibilidade de um acordo de Cooperação ser anulado pelo facto de uma das partes não respeitar os direitos humanos, o Estado de direito ou a própria democracia (Monteiro, R. L. (2001))¹⁵.

Face ao exposto, é indubitável, a importância das convenções de Lomé no âmbito da Cooperação para o Desenvolvimento, nomeadamente do ponto de vista económico com a Cooperação comercial, do ponto de vista político-social (boa governação e a importância atribuída aos direitos do Homem), do ajustamento estrutural e ainda ao nível da ajuda.

Todavia, e ainda no âmbito da política comunitária de Cooperação para o Desenvolvimento, em 1992, com o Tratado de Maastricht¹⁶ assiste-se ao desenvolvimento de um novo enquadramento jurídico ao nível da política de Cooperação para o Desenvolvimento.

¹⁰ Ao nível das relações comerciais, destaca-se uma inovação introduzida por esta convenção, que alterou o estatuto dos países da ACP que até então eram considerados como “associados”, para “parceiros” da Comunidade Económica Europeia. Desta forma, os produtos provenientes dos países da África, das Caraíbas e do Pacífico estariam isentos dos direitos aduaneiros (Pereira, Sandra (2005)).

¹¹ Regime da Comissão Europeia (CE) de compensações financeiras para estabilizar as receitas de exportação dos países parceiros (ACP).

¹² Sistema de Estabilização das Receitas de Exportação de produtos mineiros/ de minérios.

¹³ Medeiros, E. R. (1998), *Blocos Regionais de Integração Económica no Mundo*, Lisboa, UTL - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

¹⁴ Monteiro, Ramiro L. (2001), “A África na Política de Cooperação Europeia”, Lisboa, UTL - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

¹⁵ Monteiro, Ramiro L. (2001), “A África na Política de Cooperação Europeia”, Lisboa, UTL - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

¹⁶ Assinado a 7 de Fevereiro de 1992, o Tratado de Maastricht instituiu a União Europeia (UE) assente em três pilares: as Comunidades Europeias, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Cooperação policial e judiciária em matéria penal (JAI). Instituiu igualmente a cidadania europeia, reforçou os poderes do Parlamento Europeu e criou a União Económica e Monetária (UEM). Além disso, a CEE passou a constituir a Comunidade Europeia. – Excerto retirado do portal *Europa*, disponível no link (acedido a 15 de Janeiro de 2011):

http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_pt.htm.

Princípios como: coerência e complementaridade entre as políticas de desenvolvimento da União Europeia e os Estados-membros e os diferentes instrumentos políticos e, ainda, a existência de coordenação entre aqueles e os países receptores da ajuda daquela proveniente (Cardoso, M. D. L. (2000))¹⁷.

b) Ajuda Pública ao Desenvolvimento

Por a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) entende-se a ajuda proporcionada aos países menos desenvolvidos (países beneficiários) que provém dos diversos organismos públicos existentes nos países doadores. Tem como principal objectivo a **promoção do desenvolvimento económico e do bem-estar** das suas populações. Proveniente dos 22 países membros do CAD (Comité de Ajuda ao Desenvolvimento)¹⁸, a APD¹⁹ tem como primeiro e último objectivo o desenvolvimento dos países menos desenvolvidos. A promoção do desenvolvimento desses mesmos países pode ser feita, essencialmente, através de projectos e/ou programas, de transferências monetárias/financeiras, da provisão de bens e serviços e do refolgo da dívida pública.

Entendida, assim, como um dos fluxos mais importantes em termos internacionais, a APD exerce um papel preponderante como fonte de financiamento do desenvolvimento. Papel esse, que se mantém apesar das diversas alterações que o próprio conceito foi sofrendo com o passar dos tempos, pois, o mesmo surgiu na década de 70 (setenta) por meio do CAD.

Independentemente do contexto em que surgiu, a APD é na maioria dos casos, confundida com a Cooperação para o Desenvolvimento, o que não faz qualquer sentido. E porquê? Em primeiro lugar, porque a Cooperação para o Desenvolvimento assume um posicionamento biunívoco. Ou seja, tem como objectivo último a concretização, a satisfação dos interesses dos Estados parceiros, existindo assim uma relação de reciprocidade. Por outro lado, a ajuda pública, tal como preconizado pelo seu próprio conceito, engloba apenas um só actor, neste caso o doador. Assumindo, portanto, uma natureza unívoca.

c) Formas de Cooperação

Mediante a evolução do entendimento de Cooperação Internacional e das suas próprias políticas a que se assistiu nos últimos séculos com a passagem da Comunidade Económica Europeia para União Europeia, é possível identificar algumas formas de Cooperação, independentemente do entendimento que exista (ou não) em relação às mesmas. Assim, identificam-se como “principais” tipos de Cooperação: a **Cooperação bilateral**, a **Cooperação descentralizada** e a **Cooperação Multilateral**.

Relativamente ao entendimento de Cooperação bilateral, e tal como o próprio termo pressupõe, esta caracteriza-se pela existência de apenas um único doador, neste caso o Estado, sendo que a mesma engloba ainda a APD dos

¹⁷ Cardoso, M. D. L. (2000), “A Convenção de Lomé e a Diferenciação dos ACP”, Lisboa, UTL - Instituto Superior de Economia e Gestão.

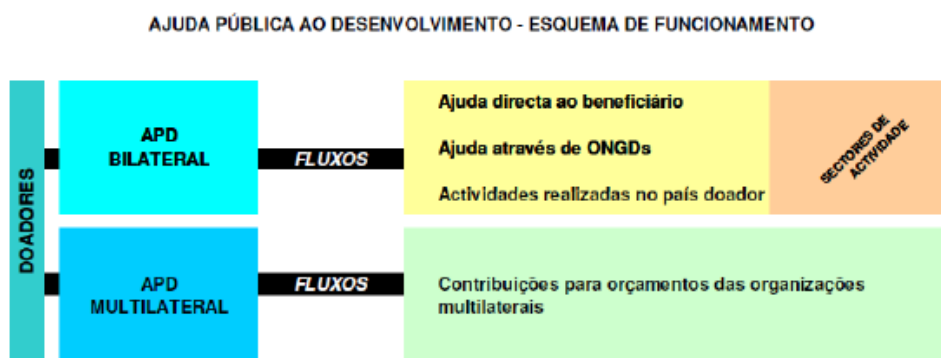
¹⁸ O CAD, enquanto organização fundada para a Cooperação e Desenvolvimento Económico contempla, à semelhança da APD, um amplo conjunto de objectivos, a saber: o desenvolvimento e o fomento de políticas relacionadas com a APD, cuidadas e eficazes, exigindo as mesmas um estudo prévio de forma a adaptar-se a cada caso específico.

¹⁹ A noção de APD pode ser aplicada a qualquer país doador e não só aos países da OCDE.

vinte e dois países membros do CAD e de alguns países árabes (Moreira, Sandrina B., (2005))²⁰. A Cooperação bilateral traduz-se portanto, numa forma de Cooperação em que todo e qualquer donatário encaminha os respectivos fluxos da APD directamente para os devidos receptores, neste caso as entidades estatais ou outro tipo de organizações relacionadas, de alguma forma, com esta fonte de poder. Todavia, a Cooperação bilateral não se encontra “desligada” das demais formas de Cooperação. Muito pelo contrário, pois “ (...) *uma estratégia fundamenta e bem enquadrada no plano bilateral tem forçosamente de ser articulada com uma capacidade acrescida de dialogar e trabalhar no plano multilateral.* (...) ” (IPAD, Cooperação Comunitária/Multilateral)²¹.

Mas o que é a **Cooperação multilateral**? Que tipo de doadores e fluxos financeiros a caracteriza? Será considerada mais eficaz do que a Cooperação bilateral, independentemente de ambas estarem “relacionadas” de uma forma ou de outra?

Efectivamente, a Cooperação multilateral é considerada mais eficaz do que a bilateral, pelo facto de deter capacidade suficiente, para resolver um amplo leque de problemas que façam parte não de um, mas de vários países. De igual forma, os fluxos (empréstimos e donativos concessionais) que esta canaliza e contempla são utilizados para a prática e desenvolvimento de actividades que impulsionem o progresso dos países em causa nas suas mais diversas vertentes.



Fonte: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), 2008.

Porém, com o passar dos anos e no âmbito da Cooperação chegou-se a três grandes constatações, nomeadamente: o facto da visão tradicional de Cooperação ser encarada como ultrapassada e insuficiente face ao contexto contemporâneo mundial, já que era entendida até então como uma relação exclusiva entre dois agentes (governos e administrações centrais); a necessidade de criar e estabelecer mecanismos de fiscalização de transparência; e, sobretudo, a constatação de que as políticas estabelecidas no âmbito de um “menos Estado” conduziam, progressivamente, a um “vazio” da Cooperação, desnorteando-a dos seus próprios princípios e conduzindo a um desfalecimento dos objectivos para os quais foi concebida e segmentada. Face a estas conclusões criou-se um novo modelo de Cooperação (**Cooperação Descentralizada**). Modelo esse, que se caracteriza em relação aos demais, como sendo um modelo acompanhado por um conceito ambíguo, dado que se encontra por diversas vezes associado a uma forma de Cooperação mais directa entre os doadores e as organizações não governamentais ou as comunidades locais à margem do Estado, ou simplesmente, entre os actores e os doadores de natureza descentralizada (João, 2007 in Pinto e Pinheiro, (2007))²².

²⁰ Moreira, Sandrina (2005), “Ajuda pública ao desenvolvimento e crescimento económico”, Lisboa, IPAD.

²¹ Excerto retirado da página online do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, acedido a 15 de Janeiro de 2011, http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=122&Itemid=153.

²² Pinto, M. e Pinheiro, A. (2007), “Cooperação, desenvolvimento e migrações em debate. Fronteiras da Europa – a Europa no Mundo”, Lisboa, ACEP.

Contudo, independentemente, dessa mesma ambiguidade e tendo em conta um amplo leque de teóricos e das características que esta forma de Cooperação pressupõe, a definição mais completa é-nos facultada pelas autoras Maria Afonso e Ana Fernandes (2005), quando as mesmas mencionam que “ (...) *A cooperação descentralizada consiste na cooperação realizada por entidades sub-estatais (municípios, regiões, instituições de ensino, entre outras), isto é, entidades que não fazem parte da Administração Central do Estado. Este tipo de cooperação constitui uma nova abordagem da cooperação, que tem como características principais as seguintes: descentralização das iniciativas e da relação com os países em desenvolvimento; inclusão de uma grande variedade de novos actores da sociedade civil e, por fim, uma participação activa dos beneficiários, dos países em vias de desenvolvimento (...)*”²³ “.

Neste sentido, a Cooperação descentralizada ao deixar de agrupar apenas dois agentes de Cooperação (governos e administrações centrais), passa a envolver actores sociais de carácter não estatal como por exemplo as organizações não governamentais de desenvolvimento; as associações de base e de interesse nos domínios social, económico ou cultural; as organizações ambientais, profissionais, de direitos humanos; sindicatos; os centros de investigação; os órgãos de comunicação social; os próprios municípios e associações inter-municipais; os governos regionais; o sector empresarial privado, entre muitos outros. Ao agrupar actores como estes, a Cooperação descentralizada faz-se acompanhar de múltiplos objectivos, entre os quais:

- a) Ter em atenção as necessidades essenciais das populações, estabelecendo as mesmas como prioridade;
- b) Desenvolver esforços no sentido da sociedade civil ser mais participativa ao nível do sistema político que a envolve, reforçando assim o conceito de cidadania²⁴, e por sua vez melhorando o sistema democrático através da participação cívica;
- c) Desenvolver meios que conduzam a um desenvolvimento económico e humano ao nível das sociedades/populações locais mais justo e sustentável.

Urge, deste modo, um amplo leque de vantagens ao considerar-se todos aqueles actores sociais como base de um novo modelo de Cooperação. Vantagens que se traduzem nos seguintes aspectos: maior proximidade governo-governado; independência face aos órgãos de soberania, dos poderes; contribuição específica para a ocorrência de um fenómeno de descentralização e de democratização; melhores condições para parceria locais e horizontais; um campo muito mais amplo ao nível da criatividade e capacidade de risco, assim como uma maior flexibilidade e rapidez associada à existência de custos fixos mais baixos. Obviamente, que a predominância de actores que não pertencem à esfera do Estado central acarreta uma série de riscos no âmbito da Cooperação descentralizada. Riscos esses que são identificados ao nível do Estado e das suas próprias funções (esvaziamento da entidade Estatal e das suas funções); do poder interno dos países em desenvolvimento (enfraquecimento); do agravamento de conflitos entre indivíduos provocados pela disputa de recursos; na probabilidade de se limitar, apenas, a alterar o nome a anteriores conceitos e práticas; no fomento de novos espaços que conduzem a novas burocracias, assim como ao surgimento de novas elites que não seja passível de qualquer tipo de controlo democrático.

Mas a Cooperação descentralizada ao ter actores sociais que não fazem parte da esfera estatal, não colocará as próprias populações beneficiárias uma série de desafios?

²³ Afonso, M. e Fernandes, A. (2005), “*abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento*”, Lisboa Instituto Marquês de Valle Flôr e Oikos - Cooperação e Desenvolvimento.

²⁴ “(...) *The concept of citizenship relates the general claims of justice with a person's specific entitlements and obligations. There are different conceptions of citizenship as the rights and duties of a citizen are different according to different theories of justice. The social democratic conception of citizenship discusses the development of capitalist relations under the modern nation state. The New Right conception has an altogether different view of justice and its connection with social processes. The New Right conception criticizes the social democrat conception of citizenship (...)*” (Bellamy, Richard, Greenaway, John (1995), “*The new right conception of citizenship and the citizen's character*”, Blackwell Publishers Ltd). Ou seja, em súmula, entende-se que o conceito subjacente ao termo cidadania relaciona reivindicações gerais dos direitos e obrigações específicos das pessoas, existindo porém, diversas acepções do termo, uma vez que é considerado por Pocock (1995) “uma ideia tão velha como a própria política”.

Parece-nos claro que sim, dado que mais actores são envolvidos no processo rumo à mudança.

Assim, desafios ao nível da apropriação²⁵, da participação para a mudança, bem como o reforço e promoção do diálogo entre diversas culturas são alguns dos desafios que se podem identificar. Desta forma, a existência de parcerias fortes, envolvendo actores do domínio económico e do domínio social num processo conjunto com o Estado sob a égide de construção de um desenvolvimento local estável e duradouro, é essencial num modelo de Cooperação descentralizada.

Todavia, convém ressaltar que, as formas de Cooperação descentralizada e multilateral relacionam-se entre si. É disso exemplo, o facto da Cooperação para o Desenvolvimento que é feita por Organizações Não Governamentais (ONG) como a Oxfam²⁶, ou a fundação Ford ou Bill Gates deterem características de uma forma de Cooperação multilateral, e na prática não serem referidas como tal.

²⁵ Apropriação essa, que deverá ser desenvolvida essencialmente, a partir das próprias populações e organizações locais, de forma a que desenvolvam esforços no sentido de alcançar os seus objectivos. É importante salientar, que muitas vezes a inexistência de actuação por parte das sociedades locais, aos mais diversos níveis, pode conduzir a um estagnamento em termos de mudança no futuro.

²⁶ Confederação internacional de 14 (catorze) organizações com parceiros em todos os países do mundo, na luta contra a pobreza e a injustiça - informação retirada do portal *Oxfam*, disponível no link (acedido a 26 de Janeiro de 2011): www.oxfam.org.

3. A política de Cooperação em Portugal

“ (...) Portugal precisa de uma política de Cooperação. Os investimentos que ao longo de três décadas tiveram lugar em actividades de cooperação obedeceram a lógicas muito variadas, foram de natureza extremamente diversa e tiveram resultados mistos, ambíguo e mesmo em muitos casos desconhecidos. Exige-se por uma questão de responsabilidade e responsabilização política, e por razões de eficiência e clareza quanto aos objectivos, que se definam as linhas e orientação para a Cooperação Portuguesa (...)”²⁷ “.

Após a revolução dos Cravos, a 25 de Abril de 1974, a política de Cooperação Portuguesa assumiu uma tipologia puramente descentralizada. Tipologia essa que se estendeu até 1999, permanecendo assim, um modelo de Cooperação descentralizada²⁸ durante 35 (trinta e cinco) anos. Descentralização essa, que em tempos conduziu à emergência de uma incoerência em termos de definição de objectivos e prioridades, exceptuando-se o caso dos Países de Língua Oficial Portuguesa (PALOP). Perante o cenário de incoerência e até mesmo estabilidade política ao nível da Cooperação, passados 9 (nove) anos, com o governo de Nogueira da Costa (que “caiu” com a apresentação do orçamento de Estado) foi possível observar o início do desenvolvimento de um programa de Cooperação para o Desenvolvimento directamente - “ (...) ...a manutenção de contactos permanentes com os governos africanos para análise da cooperação realizada e estudo, em comum, de prioridades (...) ” (Governo Constitucional de 1983-1985).

A política de Cooperação Portuguesa enquanto vertente da política externa nacional, segue linhas de actuação que visam sobretudo a paz, o espírito de solidariedade entre os povos, o estabelecimento e a consolidação de um regime político democrático em todos os países, independentemente da sua cultura, religião ou etnia. Procura acima de tudo o respeito pelos direitos do homem em qualquer circunstância, assim como a promoção da língua portuguesa e a protecção do meio ambiente, que se encontra cada vez mais menosprezado pelo Homem.

Para além das linhas de actuação e características identificadas, a política de Cooperação Portuguesa faz-se acompanhar, obviamente, por um amplo leque de objectivos que se traduzem nos seguintes pontos:

- ✓ “ (...) Reforçar a democracia e o Estado de Direito;
- ✓ Reduzir a pobreza, promovendo as condições económicas e sociais das populações mais desfavorecidas, bem como desenvolver as infra-estruturas necessárias ao nível de educação (infra-estruturas básicas de educação e saúde primária);
- ✓ Estimular o crescimento económico, fortalecendo a iniciativa privada;
- ✓ Promover o diálogo e integrações regionais;
- ✓ Promover uma parceria europeia para o desenvolvimento humano (...) “ (Sangreman, Carlos (2007))²⁹.

Face ao exposto é importante realçar que, independentemente, dos governos constitucionais que surgiram e as reformas aos mesmos associadas, dos modelos ao nível da política de Cooperação Portuguesa que sofreram alterações, é de salientar que nem todos foram mutáveis nas suas características. Muito pelo contrário. Desde a revolução de 1974 que duas grandes e importantes características permanecem no domínio da Cooperação, nomeadamente a estreita relação com os Países de Língua Oficial Portuguesa de forma a ajuda-los nos mais

²⁷ Excerto retirado de “Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa” (2008), Lisboa, IPAD, pág. 11.

²⁸ Sistema de Cooperação de índole transversal quer ao nível das áreas de actuação quer ao nível dos próprios agentes/intervenientes (Ministérios, Assembleia da República, Tribunais, órgãos da Administração Local, Universidades e politécnicos públicos ou privados, representantes das Igrejas, Fundações, associações que representem as empresas, ONG, ...).

²⁹ Sangreman, Carlos (2007), “A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento em Portugal: Portugal e APD”, Aveiro, Universidade de Aveiro - Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas.

diversos sectores (educação, saúde, saneamento básico, infra-estruturas, ...) e a tipologia descentralizada que caracteriza a política de Cooperação portuguesa.

Relativamente à relação estabelecida entre Portugal e os Países de Língua Oficial Portuguesa é uma relação recente, com cerca de 35 (trinta e cinco 1975-2010) anos. Relação essa, que se traduz em características essenciais a toda a política de Cooperação Portuguesa: questões linguísticas, razões de natureza histórica e cultural que ligam ambos os países.

Porém, esta relação não surgiu por acaso, dado que todo o “ (...) *enquadramento institucional da Cooperação Portuguesa iniciou-se, precisamente, quando as colónias portuguesas africanas de Angola (Novembro de 1975), Moçambique (Junho de 1975), Guiné-Bissau (Setembro de 1974), S. Tomé e Príncipe e Cabo Verde (Julho de 1975) tornaram-se independentes* (...)” (Monteiro, Ramiro L. (2001))³⁰. O “fracasso” de Portugal relativamente à capacidade de desenvolver e fomentar um processo pacífico de independência das mesmas colónias, após 1974, foi, igualmente, um dos grandes motivos que levou o nosso país a alicerçar a concentração de ajudas no apoio às mesmas. Associado, igualmente, à descolonização, Portugal que foi um dos fundadores do CAD em 1961, viu-se, em 1974, “obrigado” a abandonar aquele Comité, por se encontrar na situação de país receptor de ajuda ao desenvolvimento e não de financiador. Portugal só voltou a integrar o CAD, passados 7 (sete) anos, em Dezembro de 1991.

Em 1999, com a portaria n.º43/99 do Conselho de Ministros foi aprovada “*A Cooperação Portuguesa no limiar do século XXI*”, cujo principal objectivo estratégico apontado e até hoje prevalecente era o de “ (...) *saber articular nos planos político, económico e cultural, a dinâmica de constituição de uma comunidade, estruturada nas relações com os países e as comunidades de língua portuguesa no mundo, e de reaproximação a outros povos e regiões* (...)” (Sangreman, Carlos (2008))³¹. Segundo Carlos Sangreman (2008)³², esta reforma foi estabelecida com o objectivo de transformar de forma progressiva e gradual o modelo descentralizado de Cooperação.

Mediante o objectivo criado, e por conseguinte o desafio estabelecido, assistiu-se ao surgimento de novos instrumentos de “apoio” no âmbito da política de Cooperação portuguesa para o Desenvolvimento. Esses instrumentos assumiram a forma do Conselho de Ministros para assuntos relacionados directamente com a Cooperação nacional, os Programas Indicativos de Cooperação (PIC), os Programas Integrados de Cooperação, as Delegações Técnicas de Cooperação, assim como o surgimento da Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD).

A descentralização por que se pautou a política de Cooperação nos últimos anos, tem conduzido a um aumento do número de intervenientes, de actores que podem assumir a forma de Organizações Não Governamentais, de Municípios, de Ministérios, Tribunais, Universidades, entre muitas outras. Todo este conjunto de intervenientes/actores na promoção da Cooperação para o Desenvolvimento constitui, sem dúvida, uma mais-valia que se traduz numa maior capacidade de desenvolver e fomentar acções nesta área. A concentração de esforços com um objectivo único é essencial para o sucesso da política de Cooperação.

Deste modo, face à Cooperação Portuguesa, podemos de forma sintetizada constatar que hoje grande parte da forma que assume, tudo aquilo que contempla, é em si mesmo reflexo do período relativo ao pós 25 de Abril, dado que a já referida independência das colónias (essencialmente africanas), levou a um fomento progressivo e gradual das relações com os países africanos – “ (...) *relações essas caracterizadas por contactos e acções soltas e de pequena dimensão* (...)” (Salvador, Tânia (2005))³³. É neste sentido que Nuno Severino Teixeira (2009) mencionou que a política externa portuguesa encontra-se orientada para os países do terceiro mundo, ais precisamente para os países que surgiram depois da descolonização portuguesa.

³⁰ Monteiro, Ramiro L. (2001), “*A África na política de Cooperação Europeia*”, Lisboa, UTL- Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, pág. 157.

³¹ Sangreman, Carlos (2008), “*O Estado da arte da CID Portuguesa*” 5.ª Versão, Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento, Lisboa, IPAD, pág. 30.

³² Sangreman, Carlos (2008), “*O Estado da arte da CID Portuguesa*” 5.ª Versão, Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento, Lisboa, IPAD.

³³ Salvador, Tânia (2005), “*A Cooperação para o Desenvolvimento, análise dos modelos português e irlandês*”, Lisboa, IPAD.

4. A Cooperação multilateral portuguesa:

a) Contextualização e princípios orientadores

A Cooperação multilateral portuguesa encontra-se orientada para auxiliar o continente africano, Países Menos Desenvolvidos (PMD) e os Frágeis (países cujo sistema político é frágil, grandes e graves dificuldades), de forma a contribuir para o desenvolvimento dos mesmos. Associadas a este se encontram outras linhas orientadoras que assumem importância no quadro da Cooperação nacional, a saber: o alinhamento e a harmonização entre as diversas estratégias de natureza nacional e internacional de forma a prosseguir os Objectivos do Desenvolvimento do Milénio (erradicação da pobreza extrema e da fome; educação primária universal; promoção da igualdade entre os sexos e o reforço do papel da mulher na sociedade; redução da mortalidade infantil e, por conseguinte, melhoria da saúde materna; combate a doenças infecciosas como a malária, o HIV/SIDA, ...; assegurar um ambiente sustentável e duradouro; e, por fim mas não menos importante, desenvolver uma parceria global para o Desenvolvimento) e o reforço do espaço lusófono, utilizando a língua portuguesa como propulsora de intervenções e de constituição de redes, de forma a contribuir para o reforço da capacidade de resposta aos países da CPLP aos desafios da globalização em geral e aos desafios do desenvolvimento consubstanciados nos Objectivos do Desenvolvimento do Milénio (ODM) em particular (Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral, documento do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento³⁴).



se, essencialmente, principalmente os designados Estados apresentando para o auxílio encontram-se particular

Dá prioridade à União Europeia, à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), a organizações como as Nações Unidas, o CAD³⁵ e o Centro de Desenvolvimento (OCDE), o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, os Bancos Regionais (BAFD – Banco Africano de Desenvolvimento, BASD – Banco Asiático de Desenvolvimento e o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento), a conferência Ibero-americana, a União Africana, a Comunidade Sul Africana do Desenvolvimento (SADC) e a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) que acabam por enformar todo o espaço multilateral no qual se enquadra a política de Cooperação multilateral portuguesa.

O espaço multilateral português, no seu todo, e tendo em conta todas as organizações regionais e internacionais que o compõem, tem como principal foco de atenção os países em desenvolvimento e, por conseguinte, todas as fragilidades a estes associados, procurando ajuda-los através de todo um enquadramento subjacente a uma política de Cooperação para o Desenvolvimento global.

A diversidade de organizações que constituem todo o espaço multilateral português, permite com que seja possível seleccionar, pelos objectivos e pelos meios que detêm, as organizações regionais e/ou internacionais que venham a assumir a designação de parceiros no prosseguimento e na promoção do alcance dos objectivos definidos pelas estratégias delineadas no âmbito da Cooperação para o Desenvolvimento.

De todas as instituições, organizações (regionais e internacionais), ... que enformam o já referido espaço multilateral, a União Europeia é indubitavelmente a que assume maior importância no quadro da política de Cooperação nacional

³⁴ Informação retirada da "Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral", disponível no link (acedido a 27 de Dezembro de 2010): http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/DOC_014_01_anexo.pdf.

³⁵ Comité de Ajuda ao Desenvolvimento.

(Exame do CAD (2010))³⁶, por vários motivos. Motivos esses, que passam por razões de natureza institucional, política e económica (mais precisamente pelos fluxos financeiros que desta provêm). Aliás, não é por acaso que a União Europeia, segundo o documento “*A Estratégia multilateral da Cooperação portuguesa (IPAD)*”³⁷ assume a designação de actor global na área de Cooperação. Não só por ser o maior dador multilateral, mas também por se encontrar presente em todos os países em desenvolvimento e através dela o nosso país procurar desenvolver meios que contribuam para o desenvolvimento dos países mais desfavorecidos a uma escala mundial.

Mas qual a posição de Portugal em relação às estratégias de desenvolvimento desenvolvidas pela União Europeia? A que nível se verifica a sua intervenção nas mesmas?

No âmbito das estratégias fomentadas pela União Europeia, Portugal participa no processo de definição e de decisão de estratégias que podem ser delineadas por regiões, por temas³⁸, por sectores, tendo como objectivo último, um dos grandes princípios consignado a toda a política de Cooperação portuguesa: promover o desenvolvimento nas vertentes sociais, económicas e políticas dos países do continente africano (principalmente as ex-colónias), os Países Menos Desenvolvidos e os Estados Frágeis.

Como anteriormente mencionado, a União Europeia destaca-se pela enorme capacidade de financiamento que detém e que simultaneamente controla, desempenhando um papel crucial no âmbito da Cooperação. Neste sentido, convém perceber que forma assume esse financiamento quando é direccionado para os países que se encontram numa situação de pobreza extrema, com graves problemas do ponto de vista político, cultural e socioeconómico. Com os acordos de Cooperação estabelecidos, os financiamentos provenientes da União Europeia assumem a forma de fundos concessionais. Estes fundos esgotam uma das fatias mais significativas da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) multilateral, segundo o documento estratégico da Cooperação multilateral portuguesa³⁹.

Uma vez referidas as principais linhas de orientação da Cooperação multilateral portuguesa, falta-nos agora reflectir sobre os princípios subjacentes a esta mesma forma de Cooperação. Assim, e directamente relacionados com as grandes linhas orientadoras identificam-se os seguintes princípios:

- Dar continuidade aos Objectivos do Desenvolvimento do Milénio;
- Impulsionar um sistema de ajuda realmente eficaz nas suas diversas vertentes;
- Promover no âmbito da Cooperação bilateral e multilateral, a coerência não só das políticas para o Desenvolvimento, mas também ao nível nacional e internacional quer entre os diversos actores da Cooperação, quer na própria definição de políticas e normas internacionais, como na actividade operacional intra e interorganizações multilaterais. Igualmente, a coordenação e a complementaridade devem estar presentes (Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral, documento do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento⁴⁰).

³⁶ Informação retirada do Exame do CAD – Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (2010), disponível no link (acedido a 26 de Janeiro de 2011): <http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Ficheiros/dac.pdf>.

³⁷ Informação retirada da “*Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral*”, disponível no link (acedido a 27 de Dezembro de 2010): http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/DOC_014_01_anexo.pdf.

³⁸ Temas directamente relacionados com os movimentos migratórios (emigração e imigração), com as condições de segurança dos próprios países e com eventuais mudanças ao nível do clima de cada um deles e que possam de alguma forma condicionar (ou não) o seu desenvolvimento.

³⁹ Informação retirada da “*Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral*”, disponível no link (acedido a 27 de Dezembro de 2010): http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/DOC_014_01_anexo.pdf.

⁴⁰ Informação retirada da “*Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral*”, disponível no link (acedido a 27 de Dezembro de 2010): http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/DOC_014_01_anexo.pdf.

b) Objectivos

A política de Cooperação multilateral faz-se acompanhar de um amplo leque de objectivos, podendo ser de natureza geral e/ou específica. Assim, e relativamente aos primeiros, identificam-se: fortalecer o poder do nosso país do ponto de vista político e do ponto de vista das organizações multilaterais, através do aumento da eficácia da Cooperação multilateral portuguesa e da operacionalização da abordagem bi-multi aos diferentes níveis (ao nível das sedes e do terreno, nos países parceiros da Cooperação portuguesa); fomentar a coerência e a eficácia dos esforços provenientes dos actores institucionais da Cooperação multilateral portuguesa a partir de uma estruturação das diversas relações estabelecidas entre os actores institucionais executores da política nacional de Cooperação para o desenvolvimento (Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral, documento do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento⁴¹).

Uma vez identificados os objectivos de natureza geral subjacentes à política de Cooperação nacional, na sua forma multilateral, urge a necessidade de se identificar um outro grupo de objectivos que se encontram intimamente relacionados com os primeiros⁴² - objectivos específicos.

Assim, e tendo, igualmente, como suporte o documento estratégico de Cooperação multilateral portuguesa do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento⁴³, identificam-se como objectivos de natureza mais específica, os seguinte:

- Aumento do volume e da previsibilidade da APD portuguesa;
- Possibilidade de deter informação relativa ao sistema e a eventuais novos instrumentos no âmbito da Cooperação para o Desenvolvimento. Ainda associado ao sistema da política de Cooperação para o Desenvolvimento, a possibilidade de participar neste;
- ✓ Deter “capacidade” para financiar os programas e projectos nos domínios prioritários da Cooperação bilateral e para financiar os projectos que sejam do interesse dos parceiros da política de Cooperação nacional;
- ✓ Possibilidade de financiar bens públicos não só numa escala regional, mas também global, principalmente no que concerne ao ambiente (alterações climáticas e energias renováveis), a doenças transmissíveis (por exemplo: HIV/SIDA, ...), o comércio internacional (justo e não discriminatório), a solidez ao nível internacional dos mercados financeiros, a paz e a segurança;

Participar, intervir em outros domínios, como na gestão macroeconómica, no apoio ao desenvolvimento do sector privado, à integração regional e na ajuda ao comércio, de forma a contribuir para o crescimento económico e para o desenvolvimento dos países mais pobres.

c) A estratégia de Cooperação no quadro da UE

A União Europeia é, como inicialmente referido, um dos espaços prioritários no quadro da política de Cooperação multilateral portuguesa. Assume particular importância pela capacidade de financiamentos que mobiliza, sendo, portanto, um parceiro “valioso” para Portugal no âmbito da Cooperação para o Desenvolvimento. Dada a sua importância no contexto internacional, a União Europeia tendo como objectivo o desenvolvimento dos países mais

⁴¹ Informação retirada da “Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral”, disponível no link (acedido a 27 de Dezembro de 2010): http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/DOC_014_01_anexo.pdf.

⁴² Objectivos gerais.

⁴³ Informação retirada da “Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral”, disponível no link (acedido a 27 de Dezembro de 2010): http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/DOC_014_01_anexo.pdf.

desfavorecidos, define e implementa uma amplo leque de leis, que vão determinar até que ponto o governo português participa no desenvolvimento dos PVD.

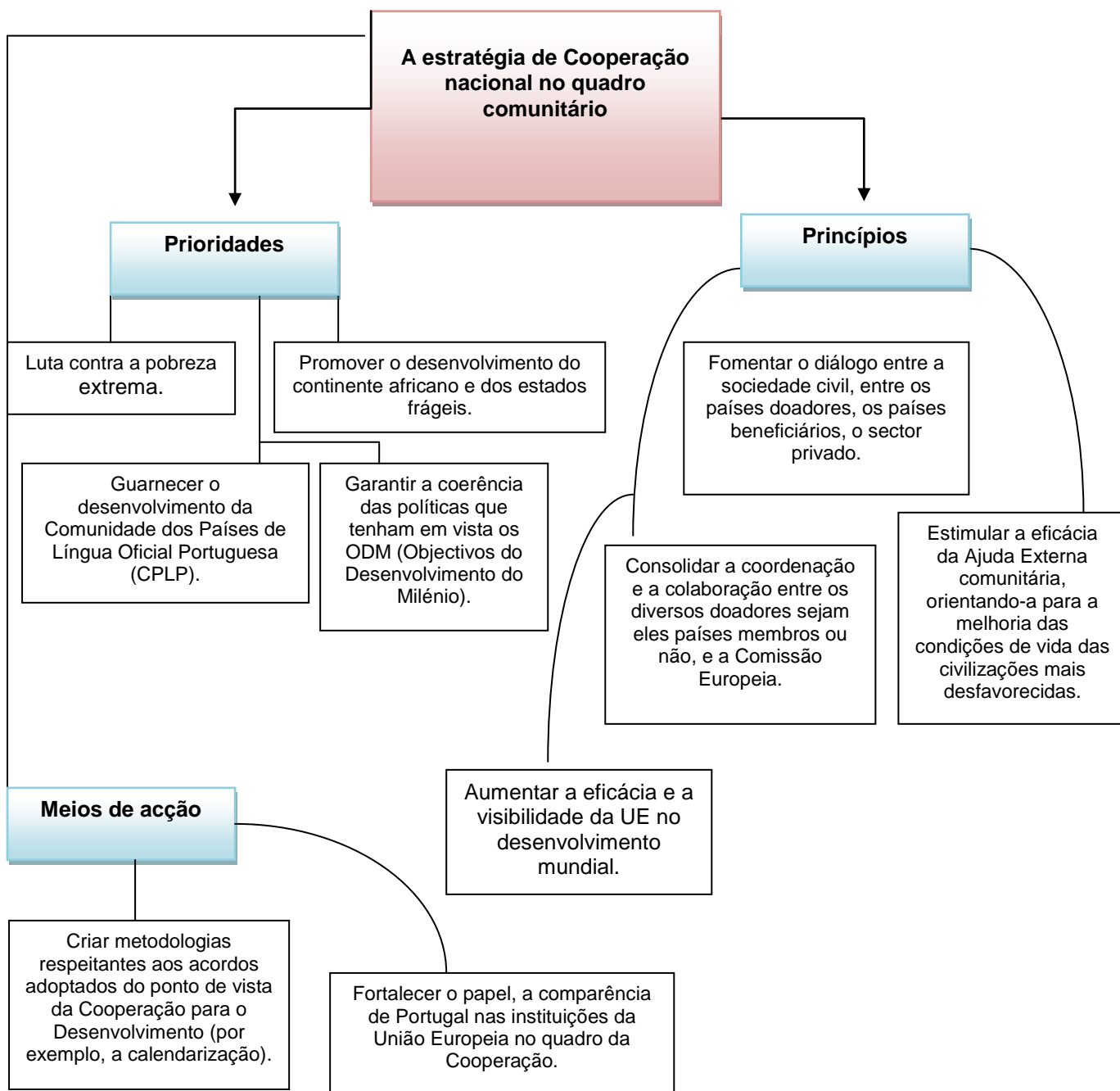
De igual modo, Portugal enquanto país membro da União Europeia, e segundo as normas comunitárias, detém capacidade suficiente para dar o seu parecer, o seu contributo em relação a decisões tomadas por esta. Sejam decisões de natureza política ou económica. E é ao fazer-se valer desta capacidade, que o Estado português procura, aquando a elaboração e definição de políticas procura orientá-las para continentes como a África, a Ásia e a América Latina, tendo como objectivo sectores como a educação, o comércio, a saúde, os Direitos Humanos, a boa governação, as questões de género, o ambiente, a segurança, a paz, ... (Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral, documento do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento⁴⁴).

É indubitável, portanto, a relação entre Portugal e a União Europeia no quadro político de Cooperação. E, é precisamente na decorrência desta mesma relação, que estes partilham os mesmos propósitos. Propósitos esses que se perspectivam em áreas como a pobreza (combate a situações de pobreza extrema), o desenvolvimento (duradouro) e a economia global (conduzir à participação dos países mais fragilizados em termos políticos e socioeconómicos na economia global, de modo a contribuir para o seu desenvolvimento).

Assim, e de forma esquemática, subjacente à estratégia de Cooperação nacional no quadro da União Europeia, identificam-se as seguintes prioridades, princípios e meios de acção:

Nota: ver esquema página seguinte.

⁴⁴ Informação retirada da “*Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral*”, disponível no link (acedido a 27 de Dezembro de 2010): http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/DOC_014_01_anexo.pdf.



5. Conclusão

Ao longo de mais de seis décadas, o subdesenvolvimento (as situações de pobreza extrema, a inexistência de redes de saneamento básico, o difícil acesso a água potável e a bens alimentares, ...) tem sido uma das grandes apreensões da comunidade internacional, mais precisamente da comunidade europeia. De facto, com o final da II Grande Guerra, com a independência de muitas ex-colónias, o subdesenvolvimento que as caracterizava, passou a ser alvo de grande preocupação por parte dos países mais desenvolvidos, não só do ponto de vista económico, mas também do ponto de vista político e social. Embora, umas vezes sobreposta por outras prioridades e preocupações, o que é certo é que neste período já se começava a dar sinais de fomentar uma vontade conjunta no sentido da Cooperação para o Desenvolvimento. Sinais esses, que crescem, assumindo particular relevo em meados do século XX, com o Tratado de Roma em 1957 e, posteriormente, com as convenções de Yaoundé I e II em 1963 e 1969, respectivamente.

Porém, e em decorrência do contexto político e económico internacional, é na década de 70 (setenta) que se fala em política de Cooperação para o Desenvolvimento com a Comunidade Europeia. O objectivo era desenvolver uma política de Cooperação que pudesse ser aplicada a todos e quaisquer países, independentemente das características que detivessem. Surge então, a ideia de uma Cooperação global, no sentido mais lato da palavra que com algumas alterações, muito em consequência da evolução e mesmo do fenómeno da globalização a que se tem assistido nos últimos anos, tem perpetuado até aos dias de hoje.

É num quadro de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional, tendo como base os princípios defendidos pela política de desenvolvimento da União Europeia (boa governação; promoção dos direitos humanos; promoção de um desenvolvimento justo, equitativo e duradouro; respeito pelo Estado de Direito e pelos regimes democráticos; eliminação das situações de pobreza extrema, ...) que a política de Cooperação portuguesa se insere. Efectivamente, a política de Cooperação nacional, não obstante à modalidade de Cooperação que assuma (bilateral, descentralizada ou multilateral), partilha dos mesmos propósitos que a União Europeia, ao definir linhas de actuação que visam em última instância a paz, o espírito de solidariedade entre os povos, o estabelecimento e a consolidação de um regime político democrático em todos os países, independentemente da sua cultura, religião ou etnia. Procura acima de tudo o respeito pelos direitos do homem em qualquer circunstância, assim como a promoção da língua portuguesa e a protecção do meio ambiente, que se encontra cada vez mais menosprezado pelo Homem.

A par destas linhas, Portugal orienta grande parte dos seus esforços, se não todos, para os Países de Língua Oficial Portuguesa. Orientação essa, que remonta ao período de independência das ex-colónias africanas. É, precisamente, a partir desta relação que encontramos a Cooperação multilateral portuguesa. Observemos que os primeiros constituem um dos grandes espaços multilaterais da política nacional, simultaneamente com a União Europeia.

Todavia, e apesar dos diversos espaços multilaterais aos quais o governo português dá prioridade, é indubitável a importância da União Europeia. De facto, a União Europeia assume, no domínio da Cooperação, a designação de actor global, não só por ser o maior dador multilateral, mas também por se encontrar presente em todos os países em desenvolvimento. É a partir deste actor global (que fomenta estratégias e políticas) que o nosso país procurar desenvolver meios e estabelecer sinergias que contribuam para o desenvolvimento dos países mais desfavorecidos a uma escala mundial.

Igualmente, Portugal ao estar integrado na União Europeia, tem a possibilidade de participar no processo de definição e de decisão de estratégias⁴⁵ que podem ser delineadas por regiões e por sectores (a educação, o comércio a uma escala mundial, as condições de infra-estruturas e meios de acesso relativamente à saúde, o

⁴⁵ Da União Europeia.

respeito pelos Direitos Humanos, a boa governação, as questões de género, o respeito pelo ambiente, a promoção da segurança e da paz, ...), tendo como objectivo último a promoção do desenvolvimento dos países do continente africano (principalmente, as suas ex-colónias), dos Países Menos Desenvolvidos e dos Estados Frágeis.

Conclui-se então que, e apesar da possibilidade da possibilidade de Portugal participar no processo de definição e de decisão de estratégias, a “ (...) *UE constitui um quadro político institucional a que estamos vinculados e cujas decisões e processo legislativo influenciam a actuação da cooperação portuguesa de uma forma especial, constituindo simultaneamente o espaço que nos permite difundir e projectar no seu seio os valores e os princípios que animam a cooperação portuguesa, bem como dos nossos parceiros do desenvolvimento. É também através da UE que esses valores podem ser levados a espaços mais amplos do que aqueles que a cooperação bilateral nos permitiria (...)* “ (Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral, documento do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento)⁴⁶.

⁴⁶ Excerto retirado da “*Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral*”, pág. 20, disponível no link (acedido a 27 de Dezembro de 2010): http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/DOC_014_01_anexo.pdf.

6. Bibliografia e netografia

- Afonso, M. e Fernandes, A. (2005), “*abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento*”, Lisboa Instituto Marquês de Valle Flôr e Oikos - Cooperação e Desenvolvimento;
- Afonso, M. (1995), “*Cooperação para o Desenvolvimento: Características, Evolução e Perspectivas Futuras*”, Lisboa, CIDAC;
- Barroso, José Manuel Durão (1990), “*Política de Cooperação*”, Biblioteca diplomática”, Lisboa, MNE;
- Cardoso, M. L. D. (2000), “*A Convenção de Lomé e a Diferenciação dos ACP*”, Lisboa, UTL - Instituto Superior de Economia e Gestão;
- Degnol-Martinussen, John and Engberg-Pedersen, Poul (2003), “*AID Understanding International Development Cooperation*”, Denmark, ZED Books Ltd.;
- Ferreira, Eduardo (2004), “*Valores e Interesses – Desenvolvimento Económico e Política Comunitária de Cooperação*”, Coimbra, Almedina;
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento – IPAD (2008), “*Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*”, Lisboa, IPAD;
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento – IPAD (2006), “*Guia da Ajuda Pública ao Desenvolvimento*”, Lisboa, IPAD;
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento – IPAD (2006), “*Glossário da Cooperação*”, Lisboa, IPAD;
- Leite, Mário (2010), “*A Cooperação Europeia e o desenvolvimento de Cabo Verde*”, Lisboa, UTL – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas;
- Mah, Luís (2009), “*O novo paradigma europeu para a cooperação para o desenvolvimento*”, Lisboa, CESA/ISEG;
- Maurer, Jean-Luc (2003), “*Globalisation, coopération internationale au développement, et partenariat universitaire Nord-Sud*”, In: Nahavandi, Firouzeh (Ed), *Repenser le Développement et la Coopération Internationale*, Paris, Éditions Karthala;
- Medeiros, E. R. (1998), *Blocos Regionais de Integração Económica no Mundo*, Lisboa, UTL - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas;
- Ministério dos Negócios Estrangeiros, (1995), “*Portugal: dez anos de Política de Cooperação*”, Lisboa, MNE;
- Montalvão, Tânia (2005), “*A cooperação para o desenvolvimento, análise dos modelos português e irlandês*”, Lisboa, IPAD;
- Monteiro, Ramiro L. (2001), “*A África na Política de Cooperação Europeia*”, Lisboa, UTL - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas;
- Moreira, Sandrina (2005), “*Ajuda pública ao desenvolvimento e crescimento económico*”, Lisboa, IPAD;
- Palma, Elisabete Cortes (2006), “*Cultura, Desenvolvimento e Política Externa: Ajuda Pública ao Desenvolvimento nos Países Africanos Lusófonos*”, Coleção Biblioteca Diplomática do MNE – Série D, Portugal, Lisboa, MNE;
- Pinto, M. e Pinheiro, A. (2007), “*Cooperação, desenvolvimento e migrações em debate. Fronteiras da Europa – a Europa no Mundo*”, Lisboa, ACEP;
- Riddell, Roger C. (2007), “*Does foreign aid really work?*”, Oxford, London;
- Sangreman, Carlos (2009), “*A teoria da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e o estado da arte da cooperação portuguesa*”, Lisboa, CESA/ISEG;
- Sangreman, Carlos (2008), “*O Estado da arte da CID Portuguesa*” 5.º Versão, Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento, Lisboa, IPAD;

- Sangreman, Carlos (2007), “*A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento em Portugal: Portugal e APD*”, Aveiro, Universidade de Aveiro - Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas;
- Silva, António et al. (1986), “*A Cooperação Portuguesa: balanço e perspectivas à luz da adesão à CEE e no alargamento da Convenção de Lomé III*”, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento;
- Schor, Patrícia (2009), “*Dinâmicas de cooperação entre ímpares: ACEP face ao Norte-sul, Cooperação Descentralizada*”, Lisboa, ACEP;
- Teixeira, Nuno Severino (1996), “*Entre África e a Europa: política externa portuguesa, 1890-1986*”, Política Internacional, 12: 55-86;
- United Nations (2006), “*The Millennium Development Goals Report*”, UNDESA, New York;
- Wall, David (1973), “*The Charity of Nations. The Political Economy of Foreign Aid*”, London, Macmillan Press Ltd.

Netografia:

- Comissão Europeia (2007), *Consenso Europeu para o Desenvolvimento*, disponível no link (acedido a 20 de Janeiro de 2011):
http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12544_pt.htm;
- Europa – Síntese da legislação da União Europeia – Tratado de Maastricht, disponível no link (acedido a 15 de Janeiro de 2011):
http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_pt.htm
- Henriques, A. F. V (2009), “*ODM's: um novo paradigma de Cooperação para o Desenvolvimento*”, disponível no link (acedido a 12 de Janeiro de 2011):
[http://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/1165/4/PARTE II %20CAPITULO II 03 06 2009.pdf](http://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/1165/4/PARTE%20II%20CAPITULO%20II%2003%2006%202009.pdf);
- Infopédia – Plano Marshall, disponível no link (acedido a 15 de Janeiro de 2011):
[http://www.infopedia.pt/\\$plano-marshall](http://www.infopedia.pt/$plano-marshall);
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (2010), *Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral*, disponível no link (acedido a 27 de Dezembro de 2010):
http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/DOC_014_01_anexo.pdf;
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (2010), *Exame do CAD – Comité de Ajuda ao Desenvolvimento à Cooperação Portuguesa*, disponível no link (acedido a 26 de Janeiro de 2011):
<http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Ficheiros/dac.pdf>;
- Notícias lusófonas – CPLP, disponível no link (acedido a 20 de Janeiro de 2011):
<http://www.noticiaslusofonas.com/view.php?load=arcview&article=14212&catogory=CPLP>;
- Portal da Oxfam, disponível no link (acedido a 26 de Janeiro de 2011):
www.oxfam.org;

- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (2006), *Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento*, disponível no link (acedido a 16 de Janeiro de 2011):
<http://www.oecd.org/dataoecd/56/41/38604403.pdf>;
- Rogerson, Andrew (2004), “*The International Aid System 2005-2010: Forces For and Against Change*”, disponível no link (acedido a 4 de Janeiro de 2011):
<http://www.odi.org.uk/resources/download/1375.pdf>;
- União Europeia (2010), *Ajuda ao Desenvolvimento e Objectivos de Desenvolvimento do Milénio: a Comissão incita os Estados-Membros a retomarem os esforços no sentido de aumentarem o volume e a qualidade da ajuda*, disponível no link (acedido a 17 de Janeiro de 2011):
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/451&format=HTML&aged=0&language=PT&guiLanguage=en>;

7. Anexos

Anexo I - «Portugal tem de ultrapassar Cooperação concentrada na lusofonia»: artigo das Notícias Lusófonas:

(<http://www.noticiaslusofonas.com/view.php?load=arcview&article=14212&catogory=CPLP>)

CPLP

«Portugal tem de ultrapassar cooperação concentrada na lusofonia»

- 28-Apr-2006 - 15:41

Portugal tem de ultrapassar o modelo de cooperação concentrado na lusofonia para dar uma dimensão multilateral às relações com o continente africano, defendeu hoje o ministro da Defesa português.

Luís Amado - que discursava no encerramento do seminário internacional "Cooperação Portuguesa em África" - propôs, nomeadamente, um incremento do diálogo com a União Africana (UA).

A cooperação portuguesa com África tem de passar de bilateral para multilateral com um incremento do diálogo com os parceiros da UA, tendo em conta a nova arquitectura do continente africano, precisou.

A dinâmica da UA, uma instituição que se preocupa com o desenvolvimento e cuja criação representou a ascensão de novas elites africanas e um "virar de página" no seio do continente africano, tem de ser percebida por Portugal, disse.

Nesse sentido, Portugal tem de assumir um papel mais activo no seio da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), União Europeia (UE) e da NATO no âmbito da política de cooperação com o continente africano, declarou Luís Amado, acrescentando que o país tem andado "arredado" da cooperação multilateral, pelo que importa valorizar o "activo" português no continente africano.

Para o ministro da Defesa Nacional, Portugal tem de ter voz activa no âmbito da política de cooperação multilateral com agenda e opiniões próprias sobre o continente africano.

Luís Amado, que defendeu uma reorientação da cooperação técnico-militar de Portugal em África, afirmou que a prioridade dessa actuação inclui os países magrebinos, o diálogo "5+5" e da NATO com os países da bacia mediterrânica, além da África Subsaariana.

Por outro lado, Amado considerou que as missões das Forças Armadas de Portugal, de que o país tem razões para se orgulhar, têm dado visibilidade ao Estado português e têm de ser valorizadas.

Os desafios da cooperação portuguesa

A cada quatro ou cinco anos, a Cooperação Portuguesa vai a exame. Acontece também em alguns outros sectores e corresponde a uma das metodologias desenvolvidas pela OCDE para promover boas práticas nas políticas públicas dos países que pertencem a essa organização. No nosso caso, o exame aconteceu em Novembro de 2010, com um dia inteiro dedicado a responder a perguntas dos representantes dos demais países da OCDE, com base num relatório elaborado pelo secretariado da OCDE e representantes de diversos países ao longo de oito meses. Publicam-se agora os resultados, e creio que temos boas razões para estarmos satisfeitos.

Reduzindo à sua expressão mais simples, o veredicto do exame é fácil de traduzir: grandes progressos em termos qualitativos; avanços demasiado tímidos em termos quantitativos. Mas vale a pena conhecer um pouco melhor os principais elementos da análise que é feita pela OCDE.

Começo por dizer que é gratificante verificar que os progressos desde 2006, data do último exame, são repetidamente salientados. Em grande medida esse progresso é atribuído ao facto de haver, desde finais de 2005, um documento orientador para a política de cooperação, a Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa, que estabeleceu as prioridades e as opções de fundo da Cooperação Portuguesa. Cumpriu-se portanto o desígnio dessa estratégia do Governo, colocando-se agora o desafio de renovar a estratégia nacional de cooperação, atendendo aos progressos já realizados e às mudanças que entretanto se verificaram no mundo.

Por outro lado, a análise da OCDE releva a forma como a Cooperação Portuguesa é hoje das mais avançadas e competentes no trabalho com “Estados frágeis”, isto é, países cuja estrutura estatal contém precariedades ou desafios graves. É o caso da Guiné-Bissau, por exemplo, ou em menor grau de Timor-Leste, um país que ainda



**João
Gomes
Cravinho**

não completou a sua primeira década. Ora, a cooperação com “Estados frágeis” tem de assentar em pressupostos distintos daqueles que regem a cooperação para o desenvolvimento com Estados mais consolidados. Para Portugal, esta competência é particularmente importante, não só porque internacionalmente temos vindo a promover normas inovadoras para lidar com esta realidade, mas também porque há situações de grande fragilidade estatal entre os parceiros da Cooperação Portuguesa.

Um caso muito interessante a este respeito é o facto de São Tomé e Príncipe estar a caminho de cumprir os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio no domínio da saúde. Isto deve-se aos esforços da Cooperação Portuguesa, em parceria com o Instituto Marquês de Valle Flôr e a Fundação Gulbenkian. No jargão técnico da cooperação para o desenvolvimento, chama-se a isto “eficácia da ajuda”. Em linguagem comum é dar vida e saúde.

Outro ponto que vale a pena salientar é a transformação efectuada no nosso relacionamento com o sistema multilateral. Em virtude de uma estratégia clara, conseguimos hoje corresponder a uma ambição antiga, que é utilizar verbas da cooperação bilateral para alavancar apoios mais substanciais da cooperação multilateral. Um exemplo: a Cooperação Portuguesa (IPAD e MAI) é hoje integralmente responsável por um projecto de formação policial em Moçambique de dez milhões de euros, dos quais 1,8 representam o contributo português, sendo o remanescente financiado pela UE. Vários outros acordos desta natureza estão na forja para 2011.

Temos no entanto de reconhecer que há um aspecto em que não foi possível corresponder às expectativas da OCDE: o volume da Ajuda Pública ao Desenvolvimento portuguesa. Todos compreenderão que este não é o momento para se colocar esta questão. A prazo, sem dúvida que se coloca, não apenas por corresponder a compromissos internacionais, mas sobretudo porque corresponde ao interesse nacional. Aliás, se não fosse



*Um caso muito
interessante é o facto
de São Tomé e Príncipe
estar a caminho de
cumprir os Objectivos
de Desenvolvimento
do Milénio no domínio
da saúde*

esse o caso, seria difícil explicar a tendência generalizada para o aumento da APD dos países da OCDE nestes últimos anos. Mas essa questão deve ficar para melhores dias.

Ao longo dos anos, os exames constituíram sempre um forte incentivo a reformar ou melhorar a Cooperação Portuguesa: foi assim em 1997, 2001 e 2006, e assim será também com este exame. A cooperação, como todas as políticas públicas, é feita com os recursos postos à disposição do Estado pelos contribuintes portugueses, e em reconhecimento desta realidade temos duas responsabilidades inelutáveis: a primeira é garantir que os recursos são utilizados da forma eficaz e eficiente, promovendo os objectivos da nossa política de cooperação; a segunda consiste

em prestar contas daquilo que se faz em nome da Cooperação Portuguesa, e a sessão pública de hoje, em que se apresentam os resultados do exame do CAD, é mais uma oportunidade para o fazer. Em ambas estas matérias estamos hoje muito melhor do que alguma vez estivemos no passado; mas, como em qualquer política pública, há sempre mais espaço para o progresso. *Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação*

O CEsa

O CEsa é um dos Centros de Estudo do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, tendo sido criado em 1982.

Reunindo cerca de vinte investigadores, todos docentes do ISEG, é certamente um dos maiores, senão o maior, Centro de Estudos especializado nas problemáticas do desenvolvimento económico e social existente em Portugal. Nos seus membros, na maioria doutorados, incluem-se economistas (a especialidade mais representada), sociólogos e licenciados em direito.

As áreas principais de investigação são a economia do desenvolvimento, a economia internacional, a sociologia do desenvolvimento, a história africana e as questões sociais do desenvolvimento; sob o ponto de vista geográfico, são objecto de estudo a África Subsariana, a América Latina, a Ásia Oriental, do Sul e do Sudeste e o processo de transição sistémica dos países da Europa de Leste.

Vários membros do CEsa são docentes do Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional leccionado no ISEG/"Económicas". Muitos deles têm também experiência de trabalho, docente e não-docente, em África e na América Latina.

Os autores

RAQUEL FARIA

Licenciada em Administração Pública – menor em Ciência Política, mestre em Ciência política, doutoranda em Altos Estudos em História – Época Contemporânea. Investigadora auxiliar no Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento (CEsa), Instituto Superior de Economia e Gestão de Lisboa, designadamente nos projectos: Dinamização do Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento, Memória de África e do Desenvolvimento e Memória do Oriente/Goa.

Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento
Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG/"Económicas")
da Universidade Técnica de Lisboa

R. Miguel Lupi, 20 1249-078 LISBOA PORTUGAL
Tel: + / 351 / 21 392 59 83 Fax: [...] 21 397 62 71 e-mail: cesa@iseg.utl.pt
URL: <http://www.iseg.utl.pt/cesa>